Deutscher Bundestag **Drucksache 17/412**

17. Wahlperiode 08. 01. 2010

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Konstantin von Notz, Ingrid Hönlinger, Jerzy Montag, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/297 –

Informationsfreiheit als Zukunftsaufgabe

Vorbemerkung der Fragesteller

Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) ist seit nunmehr vier Jahren in Kraft. Auch im abgelaufenen Jahr 2009 bildete dieses Gesetz für zahlreiche Bürgerinnen und Bürger die Grundlage, um an Informationen zu gelangen, die ihnen bislang verwehrt blieben. Zwar gibt es mittlerweile positive Beispiele dafür, dass sich Behörden ernsthaft und kooperativ mit den Antragstellerinnen und Antragstellern auseinandersetzen, dennoch tun sich viele Stellen nach wie vor schwer damit, das Gesetz angemessen umzusetzen und sich von dem überkommenen Grundsatz einer alles erfassenden Amtsverschwiegenheit zu verabschieden. Der mangelnde Umsetzungswille der großen Koalition bezüglich des Informationsfreiheitsgesetzes hat diese Beharrungskräfte in der Verwaltung eher noch bestärkt. Durch die Ausübung einer oftmals restriktiven Praxis vergeben Behörden jedoch die Chance, die Schranken gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern durch mehr Transparenz abzubauen und verlorenes Vertrauen zurückzugewinnen.

Vielfach werden berechtigte Anfragen unter dem Vorwand abgelehnt, die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse Dritter seien gefährdet. Eine sorgfältige Prüfung der Stichhaltigkeit dieser Einlassung Dritter durch die zuständigen Behörden findet oftmals nicht bzw. nur sehr oberflächlich statt. Der Verweis auf die angeblich verletzten Rechte Dritter dient vielmehr oft als willkommener Vorwand, die ohnehin ungern gegebene Auskunft mit dem Anschein der Rechtsförmigkeit zu verweigern. Die Blockadehaltung einzelner Behörden geht in bestimmten Fällen gar so weit, dass vorhandene Unterlagen bewusst aus der Hand gegeben werden, um so den berechtigten Informationsanspruch von Bürgerinnen und Bürgern zu unterlaufen. Ein solcher „behördlicherseits vereitelter IFG-Anspruch“ (Hartlieb, NVwZ 13/2009, S. 825 ff.) beschädigt jedoch das öffentliche Vertrauen in die Rechtmäßigkeit von Verwaltungshandeln.

Auf Anfragen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat die Bundesregierung bereits für die vergangenen Jahre 2006, 2007 und 2008 die jeweils neuesten Zahlen über gestellte und abgelehnte Anträge vorgelegt (Bundestagsdrucksache 16/8004). Dabei hat sich im vergangenen Jahr gezeigt, dass die Anzahl der Anfragen zwar gestiegen, die der bewilligten Auskünfte jedoch im gleichen

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 4. Januar 2010 übermittelt.
Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Berichtszeitraum deutlich gesunken ist und sich der zähe Widerstand aus den Behörden mit Rückendeckung der großen Koalition offenbar weiter verfestigt hat. Auch ist die Anzahl der Ablehnungen und der nur teilweise beantworteten Anfragen im vergangenen Jahr gegenüber dem Vorjahr deutlich gestiegen.

Die große Koalition hat in den vergangenen vier Jahren keinerlei Anstrengungen unternommen, um die längst bekannten Schwierigkeiten bei der Umsetzung des Informationsfreiheitsgesetzes zu beheben. Vielmehr hat sie das Thema nur randständig behandelt beziehungsweise es gezielt vernachlässigt. Auch hat sie es versäumt, die Bürgerinnen und Bürger in einem angemessenen Umfang über ihre neuen Rechte aufzuklären und für die Möglichkeiten des Gesetzes aktiv zu werben. Große Defizite gibt es unvermindert auch bei der Vermittlung des Gesetzes in die Verwaltung hinein. Diese verlorenen Jahre gilt es nun aufzuarbeiten und den Prozess zu mehr Transparenz öffentlicher Verwaltungen neu zu beleben.

Die Haltung der neuen Bundesregierung zum Thema Informationsfreiheit ist nach wie vor unklar. Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP heißt es lediglich: „Die Ansprüche des Verbrauchers auf Information werden in einem einheitlichen Gesetz zur Regelung der Informationsansprüche des Bürgers zusammengefasst.“ Diese Formulierung lässt eine eindeutige Aussage darüber vermissen, ob eine echte Verbesserung der bestehenden gesetzlichen Vorschriften geplant ist oder nicht.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Bundesregierung weist die in der Vorbemerkung zur Kleinen Anfrage enthaltene Aussage, die Bundesbehörden wendeten das Informationsfreiheitsgesetz restriktiv an, zurück. Bei den Ausschlussgründen von § 3 ff. IFG handelt es sich um Ausnahmen vom in § 1 IFG normierten Grundsatz des voraussetzungslosen Zugangs; Ausnahmevorschriften sind grundsätzlich eng auszulegen. Dieses Verständnis wird in den Bundesbehörden bei der Behandlung von IFG-Anträgen zu Grunde gelegt. Insbesondere für die angeblich nicht sachgerechte Anwendung des Ausnahmegrundes Betriebs- und Geschäftsgeheimnis gibt es keine Belege.

Zu der Behauptung, die Bundesbehörden wendeten das IFG zunehmend restriktiver an, was sich im Verhältnis von Ablehnungen und Stattgaben zeige, nimmt die Bundesregierung wie folgt Stellung: Setzt man die Anzahl der Anträge mit der Anzahl der Zugangsgewährungen und Ablehnungen in Beziehung, so lässt sich daran keine generelle Aussage zum Umgang der Bundesbehörden mit Anfragen nach dem IFG ablesen. Jede Entscheidung hängt von den spezifischen Fragestellungen im Einzelfall ab. Ein Anstieg der Zahl von Ablehnungen oder teilweisen Ablehnungen bringt lediglich zum Ausdruck, dass es gegenüber dem Vorjahr mehr Anträge zu Informationen gab, für die IFG-Ausnahmegründe vorlagen. Ob die Behörden die Ausnahmegründe weiter auslegten ist dagegen aus dieser rein statistischen Angabe nicht zu entnehmen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass auch Ablehnungen, die nicht auf einer Bewertung durch die Behörde beruhen, z. B. weil die Information öffentlich zugänglich ist, in der Statistik als Ablehnung erfasst werden.

1. Plant die Bundesregierung eine Neuregelung der drei Informationsfreiheitsgesetze, und sollen das Informationsfreiheitsgesetz, das Umweltinformationsgesetz und das Verbraucherinformationsgesetz in einem Gesetz zusammengefasst werden?

   a) Sieht die Bundesregierung die Notwendigkeit, erweitete Transparenzregelungen in einem neuen Informationsgesetz festzuschreiben und dabei auch das Verhältnis des Informationszugangsanspruchs nach § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG zu anderen Informationszugangsansprüchen normenklarer als bislang zu regeln, und in welche Richtung gehen dabei ihre Überlegungen?

b) Wie soll die Regelung des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in Zukunft geregelt werden, und ist bei der Abwägung der Informationsbelange mit den Geheimhaltungsinteressen eine umfassende Abwägungsklausel nach dem Vorbild der europarechtlich vorgegebenen Regelung des § 9 Absatz 1 Satz 1 des Umweltinformationsgesetzes (UIG) vorgesehen?

c) Sollen nach Auffassung der Bundesregierung die auskunftspflichtigen Stellen des Bundes verpflichtet werden, solche Informationen wieder zu beschaffen, die bei Eingang des Antrags bei der Behörde vorhanden sind, von dieser aber in Kenntnis der beantragten Akteneinsicht und vor Einsichtgewährung aus der Hand gegeben werden (Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 20. November 2008, Az. 2 A 57.06)?

d) Ist nach Auffassung der Bundesregierung im Geltungsbereich des Bundesbeamtengesetzes die Anwendung des IFG ausgeschlossen, oder teilt sie hier die Auffassung des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, der einen derartigen Ausschluss des IFG ablehnt (Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2006 und 2007, Nummer 2.2.1, S. 13)?

e) Plant die Bundesregierung eine Übernahme der Regelung über die Befristung der Antragsbearbeitung von höchstens einem Monat nach § 3 Absatz 3 Nummer 3 des Umweltinformationsgesetzes auch für die Gegenstandsbereiche des IFG, um auf diese Weise die teilweise monatelange behördliche Bearbeitung eines Antrags abzukürzen?

f) Welche materiell-rechtlichen Veränderungen sind aus Sicht der Bundesregierung im Fall einer Zusammenfassung der bisherigen Einzelgesetze erforderlich?

Die Frage 1a bis f wird wegen ihres Sachzusammenhangs zusammengefasst beantwortet.

Die Bundesregierung wird das Verbraucherinformationsgesetz (VIG) reformieren und dabei die Ansprüche der Verbraucher auf Information in einem einheitlichen Gesetz zur Regelung der Informationsansprüche der Bürger zusammenfassen. Nach dem Entschließungsantrag vom 28. Juni 2006 (Bundestagsdrucksache 16/2035) sind im Rahmen einer Evaluierung des Verbraucherinformationsgesetzes auch eine gegenseitige Abstimmung und Systematisierung aller gesetzlichen Informationsrechte zu untersuchen. Die Ergebnisse dieser Untersuchung werden zu berücksichtigen sein. Ob und ggf. welche materiell-rechtlichen Änderungen im Fall einer Zusammenfassung der Informationsansprüche der Bürger erforderlich sind, kann daher frühestens nach Auswertung der laufenden wissenschaftlichen Untersuchung des VIG entschieden werden.

2. Plant die Bundesregierung nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 29. Oktober 2009, wonach die formale Einstufung einer Information als Verschlusssache den Anspruch auf Informationsfreiheit nicht ausschließt (Az: 7 C 21.08) Änderungen bei ihrer bisherigen restriktiven Informationspraxis bei der Einstufung selbst und der Herausgabe als Verschlusssache eingestufter Informationen?

Das Bundesverwaltungsgericht hat im Urteil vom 29. Oktober 2009 im Verfahren 7 C 21.08 klargestellt, dass die Rechtmäßigkeit der Einstufung eines Dokumentes nach der Verschlusssachenanweisung (VSA) im Rahmen eines IFG-Verfahrens vom Verwaltungsgericht zu überprüfen ist. Die materiellen Voraussetzungen für eine Einstufung nach der VSA und die Verweigerung des Informationszugangs gemäß § 3 Nummer 4 IFG haben sich dadurch nicht geändert. Eine Änderung der bisherigen, an den genannten rechtlichen Voraussetzungen orientierten Praxis ist daher nicht erforderlich.

3. In welchem Zeitrahmen sollen die im Koalitionsvertrag angesprochenen gesetzlichen Änderungen umgesetzt werden?

Änderungen sollen innerhalb der 17. Legislaturperiode erfolgen.

4. Wie viele Anfragen auf der Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes wurden im Jahr 2009 an die Bundesministerien, die ihnen nachgeordneten Behörden und die anderen Stellen des Bundes gerichtet, die den Bürgerinnen und Bürgern gegenüber auskunftspflichtig sind?

Die Bundesregierung erstellt regelmäßig eine Statistik aller Bundesministerien sowie der nachgeordneten Behörden zum Informationsfreiheitsgesetz. Die Gesamtjahresstatistik wird dabei jeweils zum Stichtag 31. Dezember erhoben. Eine Fertigstellung der Jahresstatistik 2009 kann daher erst wie üblich Ende Januar 2010 erfolgen. Die IFG-Statistik wird dann auf der Homepage des Bundesministeriums des Innern abrufbar sein.

a) Wie vielen dieser Anfragen wurde vollständig oder teilweise stattgegeben?

b) Wie viele dieser Anfragen wurden abgelehnt?

Auf die Antwort zu Frage 4 wird verwiesen.

c) Was waren bei diesen Ablehnungen die Ablehnungsgründe (bitte aufschlüsseln nach gesetzlichen Grundlagen unter Ausschluss des Grundes der Gefährdung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (siehe dazu Frage 5)?

Eine Aufschlüsselung der Antragsablehnungen und Widerspruchszurückweisungen nach Ausnahmegründen wird statistisch nicht erhoben. Eine Erhebung wäre mit erheblichem Aufwand verbunden. Da Anträge teilweise auf der Grundlage mehrerer Ausnahmegründe abgelehnt werden, würde eine Statistik kein aussagefähiges Bild ergeben.

d) Bei wie vielen dieser Anfragen wurde gegen eine Ablehnung der Anfrage Widerspruch eingelegt?

e) Bei wie vielen dieser Anfragen nach dem IFG sind gegenwärtig Verfahren vor den deutschen Verwaltungsgerichten anhängig?

Auf die Antwort zu Frage 4 wird verwiesen.

5. In wie vielen Verfahren wurde die vermeintliche Gefährdung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen als einziger oder als einer von mehreren Gründen für die Ablehnung des Informationsbegehrens angeführt, und wie oft wurde der Widerspruchsbescheid ganz oder teilweise mit der Gefährdung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen begründet?

Auf die Antwort zu Frage 4c wird verwiesen.

6. In wie vielen Fällen wurde nach § 7 Absatz 2 IFG nur ein teilweiser Informationsanspruch mit der Begründung gewährt, der Verwaltungsaufwand bei der Bearbeitung sei unverhältnismäßig hoch?

Es wurde in keinem Fall nach § 7 Absatz 2 IFG nur ein teilweiser Informationsanspruch mit der Begründung gewährt, der Verwaltungsaufwand bei der Be-

arbeitung sei unverhältnismäßig hoch. Voraussetzung für die Anwendung des § 7 Absatz 2 IFG ist bereits das Vorliegen eines nur teilweisen Informationsanspruchs. Ist dies der Fall, ist dem Antrag in dem Umfang stattzugeben, in dem der Informationszugang ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand möglich ist. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 4 Buchstabe c verwiesen.

7. In wie vielen Fällen wurde der Informationsanspruch mit der Begründung abgelehnt, der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung sei berührt?

Auf die Antwort zu Frage 4c wird verwiesen.

8. In wie vielen Fällen wurde eine Gebühr für die Bearbeitung der Anfrage erhoben, und in welcher Höhe beliefen sich die Gebühren?

Auf die Antwort zu Frage 4 wird verwiesen.

Aus der Gesamtjahresstatistik aller Bundesministerien sowie der nachgeordneten Behörden zum Informationsfreiheitsgesetz, ergibt sich auch die Anzahl der Fälle sowie die Höhe der erhobenen Gebühren und Auslagen.

a) In wie vielen Fällen wurde von den Behörden die Erstattung der Auslagen verlangt, und in welcher Höhe beliefen sich die Auslagen?

Auf die Antwort zu Frage 8 wird verwiesen.

b) In wie vielen Fällen wurde von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, auf eine Gebühr bzw. Auslagenerstattung zu verzichten?

Es wird statistisch erfasst, in welchen Fällen Gebühren erhoben werden, nicht hingegen, wann gemäß § 2 Satz 2 der Informationsgebührenverordnung (IFGGebV) von der Erhebung einer Gebühr abgesehen wird. Im Hinblick auf die geringe Zahl von Gebührenbescheiden besteht hierzu kein Anlass. Auf eine Auslagenerstattung kann gemäß § 2 IFGGebV nicht verzichtet werden.

c) In wie vielen Fällen wurde gegen den Kostenbescheid Widerspruch eingelegt?

Die Bundesregierung erhebt statistisch die Widersprüche gegen IFG-Bescheide. Angaben darüber, welche Widersprüche sich lediglich gegen den Kostenbescheid richten, liegen nicht vor.

9. Wie häufig wurde im Jahr 2008 der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit von den Antragstellern nach § 12 Absatz 1 IFG angerufen, wenn Antragsteller oder Antragstellerinnen ihr Recht auf Informationszugang nach dem IFG als verletzt ansehen?

Aufgrund des Gesamtkontextes der Kleinen Anfrage wird davon ausgegangen, dass bei der Frage das Jahr 2009 (und nicht 2008) gemeint ist.

a) In wie vielen Fällen hat sich die Rechtsauffassung der verpflichteten Stelle des Bundes durch die Einschaltung des Bundesbeauftragten verändert?

Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit ist nach eigenen Angaben im Jahr 2008 in 134 Fällen angerufen worden. Aktuelle Zahlen für 2009 können noch nicht übermittelt werden. Die Auswertung des Einflusses

des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) in den konkreten Beschwerdefällen dauert derzeit noch an. Eine Einschätzung kann erst mit der Vorlage des kommenden 2. Tätigkeitsberichts zum Informationsfreiheitsgesetz (voraussichtlich im April 2010) gegeben werden.

b) In welchem Umfang sollen dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit nach den Planungen der Bundesregierung künftig verbesserte Sach- und Personalmittel zur Verfügung gestellt werden, damit er seine gesetzlichen Aufgaben als vom Parlament gewählter Beauftragter besser bewältigen kann?

Im Entwurf zum Bundeshaushalt 2010 sind 14,5 neue Stellen für den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit enthalten. Davon sind drei Stellen bis zum Inkrafttreten des Datenschutzauditgesetzes gesperrt. Gegenüber dem jetzigen Stellenbestand bedeutet dies eine Steigerung um rd. 21 Prozent. Für Personal- und Sachmittel sind für den BfDI nach derzeitigem Stand gegenüber dem Soll des Jahres 2009 zusätzlich 1 984 T Euro vorgesehen, was eine Erhöhung um rd. 44 Prozent bedeutet.

10. Wie viele Stellen des Bundes haben bis zum Ende des Jahres 2009 eine Informationsfreiheitsbeauftragte oder einen Informationsfreiheitsbeauftragten bestimmt?

Das IFG sieht die Einrichtung von behördlichen Informationsfreiheitsbeauftragten nicht vor.

11. Welche auskunftspflichtigen Stellen des Bundes sind bislang den Veröffentlichungspflichten nach § 11 IFG nicht nachgekommen, und warum nicht?

Gemäß § 11 Absatz 2 und 3 IFG haben die Bundesbehörden ihre Organisations- und Aktenpläne allgemein – möglichst elektronisch – zugänglich zu machen. Dem sind die Bundesministerien nachgekommen (für Aktenpläne gilt in einem Einzelfall der Ausnahmetatbestand des § 3 Nummer 4 IFG; weiterhin kann im Fall von Überarbeitungen zeitweise keine aktuelle Version verfügbar sein). Nach Kenntnis der Bundesregierung trifft dies weitgehend auch für die Geschäftsbereichsbehörden zu, soweit sie tatsächlich Aktenpläne haben. Einige Bundesbehörden übersenden Aktenpläne auf Antrag von Bürgern. In der Kürze der für die Beantwortung zur Verfügung stehenden Zeit konnte keine abschließende Übersicht über alle Bundesbehörden erstellt werden. Gemäß § 11 Absatz 1 IFG sollen Verzeichnisse über vorhandene Informationssammlungen geführt werden. Die Bundesbehörden nutzen das Internet intensiv zur Veröffentlichung von Informationen. Den Bürgerinnen und Bürgern wird dort eine Vielzahl von Informationen zum jeweiligen Aufgabenspektrum in aufbereiteter Form zur Verfügung gestellt. Dadurch ist – dem Sinn von § 11 Absatz 1 IFG entsprechend – ersichtlich, zu welchen Themenbereichen Informationen in der Behörde vorhanden sind, die dann ggf. speziell nachgefragt werden können.

12. Hat sich die Bundesregierung im vergangenen Jahr darum bemüht, die Internetpräsenzen in ihrem Verantwortungsbereich zu verbessern?

Die Bundesressorts arbeiten kontinuierlich an der Verbesserung und Aktualisierung ihrer Internetpräsenzen.

13. Welche Bundesministerien und welche ihnen nachgeordneten Behörden haben auf ihrer Homepage einen Hinweis auf das Auskunftsrecht nach dem IFG?

Nach dem IFG besteht keine allgemeine Verpflichtung der Bundesbehörden, im Rahmen ihrer elektronischen Informationsangebote auf das Auskunftsrecht nach dem IFG hinzuweisen. Gleichwohl findet sich auf einer Vielzahl der Internetseiten ein solcher Hinweis. Darüber hinaus besteht in der Regel die Möglichkeit, über ein Kontaktformular zu verschiedensten Fragestellungen mit den Behörden in Verbindung zu treten.

14. In welcher Weise plant die Bundesregierung, die Bürgerinnen und Bürger verstärkt auf die Möglichkeiten nach dem IFG hinzuweisen und für deren Anwendung zu werben?

a) Plant die Bundesregierung, eine Werbekampagne für die Nutzung des IFG durchzuführen, oder wird zumindest über eine solche Maßnahme nachgedacht?

Die Bundesregierung hält eine Werbekampagne nicht für erforderlich. Die Möglichkeiten des IFG sind vier Jahre nach seinem Inkrafttreten durch die Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung, insbesondere auch über das Internet, hinreichend bekannt. Dies belegen auch die Antragszahlen.

b) Welche Anstrengungen wird die Bundesregierung unternehmen, um die verpflichteten Stellen des Bundes besser als bisher über die gesetzlichen Transparenzpflichten zu informieren und sie zur Einhaltung der Regelungen anzuhalten?

Die Bundesministerien und ihre nachgeordneten Behörden pflegen einen intensiven Austausch über den Umgang mit IFG-Anträgen, u. a. in einem – auch künftig – regelmäßig stattfindenden Erfahrungsaustausch. Hinzuweisen ist auch auf innerbehördliche Schulungsveranstaltungen zum Thema Informationsfreiheit sowie entsprechende Veranstaltungen der Bundesakademie für die öffentliche Verwaltung. Hervorzuheben sind ebenfalls die Schulungsangebote des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, die wegen der starken Nachfrage auch im Jahr 2010 stattfinden werden.

c) Hat die Bundesregierung Konzepte entwickelt oder entwickeln lassen, um die Ausbildung von Bediensteten des Bundes beim Umgang mit den Transparenzpflichten zu verbessern, und wenn ja, wie sehen diese Konzepte aus?

Der Entwicklung spezieller Konzepte bedarf es aus Sicht der Bundesregierung nicht. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 14b verwiesen.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333